

Poznań, dnia 10 stycznia 2020 r.

Dr Krystian Ziemiński & Partners
Kancelaria Prawna spółka komandytowa
ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

INFORMACJA PRAWNA
[określana dalej jako **Informacja**]
w przedmiocie roszczeń o zapłatę z tytułu dotacji na dofinansowanie bieżącej
działalności oświatowej przedszkoli niepublicznych

przygotowana przez:

Dr Krystian Ziemiński & Partners
Kancelaria Prawna spółka komandytowa
z siedzibą w Poznaniu,

na zlecenie:

Związku Miast Polskich
[dalej również jako: **ZMP**].

I. Podstawa prawna

1. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny („**kc**”);
2. ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego („**kpc**”);
3. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych („**ufp**”);
4. ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych („**uondfp**”);
5. ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych („**ufzo**”);
6. ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty („**uso**”).

II. Wprowadzenie

Liczne pozwy o zapłatę z tytułu niewypłaconej kwoty dotacji dla przedszkoli niepublicznych są wystosowywane przeciw jednostkom samorządu terytorialnego w całym kraju. Pozywanym problem sprawiają nie tylko same roszczenia i ich

wysokość, ale także pewnego rodzaju niepewność co do zasadności roszczeń oraz kwestii procesowych z nimi związanych.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawić jednostkom samorządu terytorialnego argumenty, które powinny zostać przeanalizowane, gdyż mogą stanowić o istotnych okolicznościach, które mogą mieć zasadniczy wpływ na tok sprawy.

Informacja prawna konstruuje wnioski tzw. *de lege lata*, tj. odnoszące się do przepisów prawa w ich brzmieniu nadanym ustawą. Nie zawiera teoretycznej (akademickiej) polemiki co do zasadności wskazanych przepisów, skupiając się na problemach złożonych pozwów. Wnioski *de lege ferenda*, tj. co do postulowanego prawa pozostają zatem poza zakresem niniejszego dokumentu.

III. Zasady udzielania dotacji przedszkolom niepublicznym – zagadnienia uzupełniające

(1) Kształtowanie wysokości dotacji

W obecnym stanie prawnym warunki oraz wysokość dotacji otrzymywanych przez przedszkole niepubliczne kształtują przede wszystkim przepisy ufzo.

Jak stanowi art. 17 ust. 1 ufzo, niepubliczne przedszkole niebędące przedszkolem specjalnym otrzymuje na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej **podstawowej kwocie dotacji** dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy¹. Kolejne ustępy art. 17 ufzo² określają sposób określania dotacji m.in. dla przedszkoli niepublicznych niespełniających warunków, o których mowa w art. 17, czy niepublicznych przedszkoli specjalnych.

¹ z zastrzeżeniem art. 22; aby to przedszkole otrzymało dotację musi spełniać następujące warunki:

1) określone w art. 13 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, z tym że czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe, nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla przedszkoli prowadzonych przez gminę,

2) pobiera opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższe niż opłaty ustalone przez radę gminy na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1,

3) prowadzi dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustaloną dla publicznych przedszkoli,

4) liczba uczniów w oddziale przedszkolnym nie jest wyższa niż liczba uczniów w oddziale publicznego przedszkola określona w przepisach wydanych na podstawie art. 111 ustawy - Prawo oświatowe,

5) zapewnia uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo oświatowe,

6) stosuje zasady przyjmowania do publicznych przedszkoli określone w rozdziale 6 ustawy - Prawo oświatowe.

² ust. 2 – ust. 5.

Przez podstawową kwotę dotacji – na gruncie ufzo³ - należy rozumieć kwotę **wydatków bieżących** zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli, z wyłączeniem przedszkoli specjalnych i przedszkoli, w których zaplanowane wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekraczają 50% ich zaplanowanych wydatków bieżących, pomniejszych o:

- 1) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,
 - 2) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,
 - 3) sumę iloczynów odpowiednich kwot przewidzianych na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych zdanymi rodzajami niepełnosprawności w przedszkolach oraz statystycznej liczby uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w tych przedszkolach,
 - 4) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na prowadzenie tych przedszkoli,
 - 5) iloczyn kwoty przewidzianej na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w przedszkolu oraz statystycznej liczby dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju w tych przedszkolach,
 - 6) iloczyn kwoty przewidzianej na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolu oraz statystycznej liczby uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w tych przedszkolach,
 - 7) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące na realizację programów rządowych, o których mowa w art. 90u ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zwanej dalej "ustawą o systemie oświaty", w tych przedszkolach
- i podzielonych przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych w tych przedszkolach.

Z kolei **wydatki bieżące** definiowane są – na gruncie ufzo⁴ - jako wydatki bieżące, o których mowa w art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, na prowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego odpowiednio przedszkoli, szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział

³ Por. art. 12 ust. 1 ufzo.

⁴ Por. art. 9 ufzo.

przedszkolny, z przeznaczeniem na ten oddział przedszkolny, innych form wychowania przedszkolnego, szkół danego typu lub placówek danego rodzaju lub na finansowanie działalności internatów w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, w tym w jednostkach organizujących wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, odpowiednio zaplanowane na rok budżetowy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego lub poniesione w roku budżetowym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, **bez uwzględnienia wydatków odpowiednio zaplanowanych na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych**, lub poniesionych ze środków zgromadzonych na tym rachunku, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 5 i art. 35 ust. 2.

Przed 1 stycznia 2017 r. podstawę prawą otrzymania dotacji przez przedszkole niepubliczne stanowił art. 90 uso.

Regulacje prawne uso – obowiązujące przed dniem 1 stycznia 2017 roku – kształtowały przy tym wysokość dotacji dla przedszkoli w oparciu o **wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy**, przy czym przed dniem 1 września 2015 r. – w odniesieniu do przedszkoli niepublicznych – podstawę udzielenia dotacji stanowiły **wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia**. Ustawa nie nakazywała zatem wprost (przed dniem 1 września 2015 r. – w odniesieniu do przedszkoli niepublicznych) pomniejszania wydatków bieżących o kwoty opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie.

Podsumowując – w odniesieniu do niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolami specjalnymi – wysokość dotacji kształtowała – przy uwzględnieniu literalnego brzmienia przepisów – kwota wydatków bieżących:

- 1) od 1 stycznia 2017 r. – z uwzględnieniem wydatków na wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną, pomniejszona m.in. o:
 - a) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy od 1 stycznia 2017 r.;
 - b) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy;
 - c) wydatki odpowiednio zaplanowane na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

- 2) od 1 września 2015 r. – pomniejszona o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy;
- 3) przed 1 września 2015 r. (bez wyrażonych wprost ustawowo pomniejszeń).

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 223 ust. 1 ufp, samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące w szczególności:

- 1) ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej;
- 2) z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej;
- 3) z działalności polegającej na świadczeniu usług w ramach kształcenia zawodowego – w przypadku jednostek budżetowych prowadzących kształcenie zawodowe.

Rolą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest przy tym określenie w szczególności:

- 1) jednostek budżetowych, które gromadzą dochody;
- 2) źródeł, z których dochody są gromadzone na rachunku;
- 3) przeznaczenia dochodów, z tym że dochody wraz z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych;
- 4) sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania⁵.

Analizując charakter instytucji wydzielonego rachunku, odnotować należy, że realizacja przy jego wykorzystaniu dochodów i wydatków następuje **poza budżetem jednostki samorządu terytorialnego**. Stanowi to zatem wyjątek od wyrażonej w art. 11 ust. 1 ufp zasady budżetowania brutto, zgodnie z którą jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzając na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Konsekwencją takiej konstrukcji jest rozdzielenie również z formalnego punktu widzenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego – będącego rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki oraz planu dochodów wydzielonego rachunku, oraz wydatków nimi finansowanych.

⁵ Por. art. 223 ust. 2 ufp.

W myśl art. 211 ust. 4 i 5 ufp, podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, składająca się z 1) budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz 2) załączników, do których należy plan dochodów wydzielonego rachunku oraz finansowanych nimi wydatków⁶.

W stanie prawnym od 1 stycznia 2017 r. ustawodawca wprost wyłącza z kategorii wydatków bieżących (stanowiącej o podstawowej kwocie dotacji) wydatki zaplanowane na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ufp.

Przed tą datą natomiast zasadność wyłączenia tych wydatków budziła wątpliwości. Przypomnieć choćby należy, że SN w wyroku z dnia 27 października 2017 r.⁷, wskazywał, że *skoro dotacje gminy mają być przeznaczone na realizację określonych zadań (kształcenie, wychowanie i opieka), to dla określenia poziomu dotacji znaczenie mają jednak wszystkie kategorie wydatków ponoszone na realizację wskazanych zadań. Nie ma tu znaczenia sam sposób ich księgowania (wyodrębniania, np. na odpowiednim rachunku, wydzielonym lub specjalnym), czy także sposób (źródło) ich finansowania (np. ponoszenie opłat przez rodziców uczniów).*

Odmienny pogląd zaprezentowała m.in. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, która w uchwale z dnia 28 marca 2012 r.⁸ wskazała, że z treści powołanego powyżej art. 90 ust. 2b OświatU wynika, że podstawą obliczania kwoty dotacji na jednego ucznia niepublicznego przedszkola winny być wydatki bieżące poniesione do końca roku w przedszkolach gminy, które to zarazem, jako wydatki przedszkoli, są objęte obowiązującym budżetem gminy. *(Są przewidziane w budżecie gminy, czyli są zaplanowane w budżecie gminy). Idzie więc o te wydatki bieżące, które przedszkola gminne poniosły, jako jednostki budżetowe w rozumieniu art. 11 i art. 236 FinPublU [ufp] w związku z art. 79 ust. 1 OświatU [uso]. Wydatkami przewidzianymi w budżecie gminy nie będą zatem wydatki poniesione przez przedszkola w ramach funkcjonujących w nich rachunków dochodów własnych w rozumieniu art. 223 FinPublU, które w zgodzie z budżetem i planem finansowym każdego przedszkola zostały przez te przedszkola poniesione do końca roku, dla którego obliczana jest dotacja z art. 90 ust. 2b OświatU.*

W ocenie Autorów, zabieg polegający na pomijaniu wydatków zaplanowanych na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ufp znajduje swoje uzasadnienie również w opisanym na wstępie niniejszego punktu charakterze wydzielonego rachunku oraz odwołaniu się przez ustawodawcę do kategorii wydatków bieżących ustalonych w budżecie gminy (a nie w uchwale budżetowej). Wydatki realizowane z zastosowaniem wydzielonego rachunku realizowane

⁶ Art. 214 ufp.

⁷ sygn. akt IV CSK 732/16.

⁸ nr KI-411/101/12.

są bowiem poza budżetem gminy (ze wszelkimi tego konsekwencjami formalnoprawnymi).

(2) Powinność rozliczenia względem gminy zasądzonego przez sąd świadczenia (odszkodowania)

W dotychczasowym orzecznictwie sądowym, różna jest ocena skutków prawnych wypłaty zasądzonych świadczeń z tytułu „wyrównania” kwoty dotacji wypłaconej uprzednio w zaniżonej wysokości.

W materii tej kształtują się dwa zasadnicze nurty orzecznicze.

W świetle pierwszego z nich wypłacenie z opóźnieniem kwoty zasądzonej przez sąd powszechny stosownym wyrokiem, nie implikuje zmiany jej charakteru, jako należnej (uzupełnionej, wyrównanej) dotacji. W konsekwencji nie do pogodzenia z założeniami ustawodawcy (zakreślonymi m.in. regułami ufp) byłoby przyjęcie, że sposób wydatkowania środków z przeznaczeniem określonym w ustawie o systemie oświaty (stanowiących środki publiczne), pozostawałby bez kontroli⁹, co umożliwiałoby dowolne wydatkowanie tych środków, mimo że w sytuacji typowej musiałyby być one przeznaczone wyłącznie na cele określone wprost w art. 90 ust. 3d uso.

Wypłaconym z opóźnieniem kwotom należy więc przypisać charakter dotacji, a nie odszkodowania. Dopuszczalność takiej oceny nie wyklucza przy tym ustawowy sposób przekazywania dotacji na dany rok kalendarzowy, odpowiednio w ratach miesięcznych w trakcie danego roku. Regulacja ta dotyczy bowiem wyłącznie sytuacji modelowej tzn. przypadków, w których globalna wysokość dotacji za dany rok została ustalona w prawidłowej wysokości i nie jest kwestionowana. Odmienne natomiast jest w przypadkach nietypowych, w których zasada przekazywania przysługującej dotacji w comiesięcznych ratach, nie może mieć zastosowania, gdyż ostateczne, prawidłowe określenie ogólnej wysokości dotacji rocznej następuje z wieloletnim opóźnieniem. **Wówczas kwota stanowiąca wyrównanie kwoty dotacji, nie przestaje być dotacją zważywszy na fakt w związku z jakimi zdarzeniami następuje jej wyliczenie i przekazanie dotowanemu podmiotowi.** Modyfikacji zatem wymaga sposób rozliczania i weryfikowania dotacji przekazywanych z opóźnieniem. Skoro przekazane po zasądzeniu kwoty mają charakter dotacji, o której mowa w ustawie o systemie oświaty, **winną podlegać**

⁹ poza sytuacjami, gdy przewidują to wyraźnie właściwe przepisy np. o rzeczywiste odszkodowania za tzw. delikty władzy publicznej uregulowane w art. 417-417 ze zn.2 k.c.

wykorzystaniu i rozliczeniu według przewidzianych tam reguł, być rozliczone odpowiednio wydatkami roku, w którym wyrównanie zostało przekazane, bądź wydatkami poniesionymi w roku, za który przyznano dotację, a pokrytymi z innych środków, nie pochodzących z tejże dotacji.

Przedstawione powyżej tezy znalazły odzwierciedlenie między innymi w wyrokach:

- **Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie sygn. akt I GSK 1174/18 z 28.02.2019;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w sprawie III SA/Wr 1084,15 z 20.07.2016 r.

Drugi z reprezentowanych w orzecznictwie nurtów wskazuje natomiast, że jedynie transfer środków publicznych jest dokonywany na podstawie ufp oraz uso, a w związku z tym transfer należności z tytułu dotacji po upływie roku budżetowego (w wyniku prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego, potwierdzającego wysokość nie przyznanej i nie wypłaconej a przysługującej należności), „czystą” dotacją nie jest. Jest to natomiast wypłata należności z tytułu nie wypłaconej w terminie dotacji, która przypomina *de facto* instytucję refundacji. W konsekwencji także, nie można oczekiwać i wymagać od podmiotu, by dokonał rozliczenia wydatków, które zmuszony był ponieść z własnych (nie dotacyjnych) środków. Brak jest bowiem w przepisach prawa wymogu rozliczania wydatkowania – tak jak dotacji – własnych środków przeznaczonych na realizację zadań oświatowych.

Jako uzasadnienie tak obranych tez w judykaturze wskazuje się w szczególności.

Z ogólnej definicji dotacji wynika, że źródłem dotacji mogą być środki pochodzące m.in. z budżetu jednostek samorządu terytorialnego [jst], przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Dotacje te, jak wynika z definicji dotacji podmiotowej, stanowią środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie, przeznaczone wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie. Według art. 90 ust. 1 uso niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy. Dotacje te mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących, na cele związane z kształceniem, wychowaniem i opieką, w tym profilaktyką społeczną uczniów. Zatem do głównych cech dotacji udzielanej przez jst organom prowadzącym niepubliczne przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego należy zaliczyć roczny charakter tych dotacji, skoro ich źródłem są środki pochodzące z budżetu gminy a ich przeznaczeniem jest finansowanie wydatków bieżących, a także to, że są one przeznaczone na realizację ściśle

określonych w ustawie celów (kształcenie, wychowanie i opiekę, w tym profilaktykę społeczną uczniów).

Roczny charakter dotacji przejawia się w konieczności wykorzystania dotacji najpóźniej do końca roku budżetowego, co niejako wymusza sposób, w jakim wykonywany jest budżet jst (art. 211 ufp). W ufp przewidziano wprawdzie możliwość przeniesienia wykorzystania środków dotacji na rok następny, lecz podlega to szczególnej procedurze, która w sprawie nie występuje. Zasadą zatem jest wykorzystanie środków w roku budżetowym, którego dotyczą, a niewykorzystana do końca roku budżetowego część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jst w terminach i na zasadach określonych w ufp.

Skoro zatem przekazanie (zasądzonych) kwot „wyrównania” następuje po zakończeniu poszczególnych lat objętych dotacją, pojawia się wątpliwość, wobec braku stosownego w tym zakresie uregulowania, o podstawę prawną rozliczenia otrzymanych kwot według reguł jak dla dotacji. Wskazanie bowiem na obowiązek rozliczenia tychże kwot wyrównawczych przez ich beneficjenta, nie tylko nie ma oparcia w przepisach prawa, ale także wielokrotnie ma charakter nieracjonalny – zwłaszcza gdy placówka już nie istnieje. (w takim bowiem szczególnie przypadku nasuwa się dodatkowa wątpliwość, w jaki sposób strona ma wywiązać się z nałożonego na nią obowiązku i wykazać, że przeznaczyła je na bieżącą działalność statutową, a więc na cele związane z kształceniem, wychowaniem i opieką, w tym profilaktykę społeczną, skoro placówka nie działa). Nawet, gdyby placówka ta funkcjonowała, to ze względu na cele, na jakie dotacja ta jest przyznawana również i z tego powodu zobowiązanie beneficjenta do rozliczenia się według reguł przypisanych dotacji jest nie tyle pozbawione sensu co raczej nierealne, a w najlepszym wypadku bardzo utrudnione.

Przedstawione powyżej tezy znalazły odzwierciedlenie między innymi w wyrokach:

- **Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie sygn. akt I GSK 1238/18 z 30.07.2019**, którym między innymi uchylono wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w sprawie III SA/Wr 1077,15 z 20.07.2016 r., a także
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku w sprawie I SA/Bk 110/14 z 16.04.2014 r.

Powyżej przytoczone sygnalizacyjnie orzeczenia ukazują istotną rozbieżność w orzecznictwie sądowym, w zakresie powinności rozliczenia względem gminy zasądzonego beneficjentowi przez sąd świadczenia (odszkodowania).

Niemniej uwzględniając cel i charakter niniejszej informacji, uzasadnione jest sformułowanie poniższych sugestii procesowych (szerzej ujętych w kolejnej części informacji):

- podjęcie - już w toku zawisłości sprawy przed sądem powszechnym – działań mających na celu weryfikację wyliczeń wysokości kwoty dotacji oraz jej wnioskowanego „wyrównania” w postaci stosownych wniosków dowodowych (np. z opinii biegłego), realizowanych z ostrożności procesowej;
- podjęcie (mimo istniejącej negatywnej linii orzeczniczej) czynności mających na celu rozliczenie wydatkowania otrzymanego wyrównania w roku jego wypłaty, w reżimie prawnym obejmującym wydatkowanie dotacji.

IV. Kwestie i zarzuty procesowe

Obrona przed roszczeniem zależeć musi każdorazowo od konkretnej sytuacji. Istnieje jednak parę dość powtarzalnych kwestii, które warto rozpoznać, jeśli okoliczności konkretnej sprawy sprawiają, iż wskazane argumenty mogą znaleźć zastosowanie:

- (1) kwestia właściwości drogi cywilnej w dochodzeniu roszczeń o dotację,
- (2) charakter roszczenia,
- (3) cesja (przelew) wierzytelności,
- (4) argument nadużycia prawa procesowego (z art. 5 kc),
- (5) przedawnienie,
- (6) inne zarzuty procesowe.

Poniżej szczegółowo omawiamy okoliczności uzasadniające powołanie się na powyższe kwestie podczas postępowania sądowego.

Dodatkowo, opisujemy także opcję rozstrzygnięcia sporu w formie ugody i warunki, które należy spełnić, by móc ją zawrzeć aby przedstawić Państwu pełen wachlarz możliwości postępowania w przedmiotowych sprawach.

- (1) Kwestia właściwości drogi cywilnej w dochodzeniu roszczeń o dotację

W wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. IV CSK 312/06 Sąd Najwyższy uznał, że zobowiązanie do wypłacenia dotacji przez jednostkę samorządu terytorialnego kreuje między taką jednostką a podmiotem uprawnionym do dotacji stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania.

Sąd wskazał, że skoro „w przepisach ustawy nie przewidziano szczególnego trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, uprawniony może poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym.”

W omawianym wyroku Sąd Najwyższy stanął w kontrze do wcześniejszych wyroków tegoż sądu, a to do postanowienia z 7 maja 1999 r., sygn. I CKN 1132/97 i postanowienia z 18 października 2002 r., V CK 281/02, zgodnie z którymi „powództwo o wypłatę bądź uzupełnienie należnej dotacji dla szkół bądź placówek niepublicznych (a nawet o odszkodowanie za niewypłacenie lub zaniżenie) jest a limine niedopuszczalne z uwagi na publicznoprawny charakter norm regulujących transfery finansowe pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego a ich beneficjentami, tj. osobami prowadzącymi szkoły lub placówki publiczne.”

Uzasadnienie było przy tym dość jednoznaczne. Stwierdzenie, że uchylanie się od udzielenia ochrony prawnej przez sąd cywilny „mimo oczywistego faktu naruszenia prawa nosi znamiona odmowy wymiaru sprawiedliwości” stawia sprawę na konstytucyjnym ostrzu noża.

Pamiętać należy, iż z dniem 1 stycznia 2017 r. do art. 90 ustawy o systemie oświaty dodano nowy ust. 11, który otrzymał następujące brzmienie:

„Przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.”

Powyższy przepis został wprowadzony przez art. 1 pkt 78 lit. x ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. (Dz.U.216.1010) zmieniającej ustawę o systemie oświaty, a utracił moc z dniem 1 stycznia 2018 r. Wówczas normy prawne wyrażone w treści art. 90 ustawy o systemie oświaty zostały przeniesione do ustawy o finansowaniu zadań oświatowych do jej art. 15 i nast. (norma prawna zawarta w art. 90 ustawy o systemie oświaty dodano nowy ust. 11 obecnie wynika z art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych).

Sąd Najwyższy potwierdził pogląd o dopuszczalności dochodzenia roszczeń przed sądami cywilnymi w dniu 8 listopada 2019 r., wydając uchwałę w sprawie o sygnaturze III CZP 29/19. W uchwale stwierdzono przede wszystkim, iż „art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po dniu 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu

przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.”

Ustawodawca w treści art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty wprost przewidział zastosowanie trybu administracyjnego do dotacji za rok 2017 (a więc do spraw, w których postępowania administracyjne o udzielenie dotacji inicjowały wnioski składane w 2016 r.), jednak nie za lata wcześniejsze. „*Wobec takiej treści art. 27 ust. 1, a jednocześnie wobec braku wyraźnej normy intertemporalnej wykluczającej drogę sądową w sprawach dotyczących dotacji za lata wcześniejsze - jeszcze nie wszczętych lub wszczętych lecz prawomocnie niezakończonych, należy przyjąć, że dla dotacji za okres do roku 2016, nie nastąpiła zmiana stanu prawnego skutkująca wyłączeniem dopuszczalności drogi sądowej z dniem 1 stycznia 2017 r.*”¹⁰

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 lipca 2017 r., sygn. II CSK 773/16 wskazał, co następuje: „*[dla] oceny powództwa o zapłatę dotacji za okres poprzedzający ww. nowelizację [wprowadzenie do ustawy o systemie oświaty art. 90 ust. 11, przesądzającego o właściwości drogi administracyjnej dla dochodzenia tego typu roszczeń], wytoczonego przed jej wejściem w życie, należy zastosować dotychczasowe zasady wykładni przepisów o drodze sądowej w sprawach tego rodzaju (art. 1 i 199¹ k.p.c.), nawet jeśli w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2017 r. można było znaleźć argumenty przemawiające za właściwością sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności czynności polegającej na obliczeniu wysokości i wypłaceniu dotacji oświatowej.”*

W tych orzeczeniach widać, że sądy cywilne uznają właściwość sądów powszechnych dla rozstrzygania roszczeń za okres sprzed 1 stycznia 2017 r.

Z drugiej strony jednak w obrocie istnieje także postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. II GSK 321/13, zgodnie z którym „*[c]zynność przyznawania i obliczania dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 3 [ustawy o systemie oświaty], jako akt stosowania prawa, wymaga kontroli sądu administracyjnego pod względem zgodności z prawem.”*

W ocenie sądu, ocena zgodności z prawem co do kwoty dotacji stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 4 ppsa jako czynności z zakresu administracji publicznej podlega kontroli sądów administracyjnych. W tym miejscu NSA wskazuje na inne orzeczenia sądów administracyjnych: na wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt II GSK 320/07 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 września 2011 r., sygn.

¹⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. I ACa 1160/17

akt I SA/Po 392/11. NSA uznał tutaj, że skoro gmina i podmiot mający uzyskać dotację nie zawarli umowy, to nie łączy ich stosunek obligacyjny, a w konsekwencji tego nie ma podstaw do rozpoznawania sprawy przez sąd cywilny¹¹.

Mimo powyżej przedstawionego korzystnego orzeczenia, praktyka sądów powszechnych wskazuje, iż nie należy spodziewać się, aby te miały uznawać się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia roszczeń o wypłacenie dodatkowej kwoty dopłaty za okres sprzed 1 stycznia 2017 r., w szczególności wobec stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w ww. uchwale z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie o sygnaturze III CZP 29/19. Tym niemniej jednak, pozwana gmina może powoływać się na przywołane stanowisko sądów administracyjnych dla obrony swojego stanowiska procesowego.

(2) Charakter roszczenia

Konsekwencją uznania, iż wypłacenie dotacji stanowi o istnieniu stosunku zobowiązaniowego lub *quasi*-zobowiązaniowego jest konieczność oceniania także innych kwestii procesowych tą samą miarą. W przypadku każdego roszczenia, aby w ogóle móc mówić o jego zasadności, należy ustalić podstawę prawną żądania, albowiem ta może mieć wpływ na sytuację prawną powoda i pozwanego. Powództwo o świadczenie może mieć za przedmiot:

- żądanie spełnienia świadczenia lub
- roszczenie odszkodowawcze.

Żądanie spełnienia świadczenia ma swoją podstawę a art. 353 § 1 kc, zgodnie z którym:

„Zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić”

Z kolei żądanie odszkodowawcze ma swoje źródło w art. 471 kc, zgodnie z którym:

„Dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.”

¹¹ „Z uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji nie wynika, aby tryb ustalania i rozliczania dotacji przewidywał określenie jej wysokości w formie umowy i aby taka umowa była zawarta ze skarżącą. Przy braku stosunku obligacyjnego brak jest podstaw do odsyłania strony na drogę postępowania cywilnego.”

Różnica pomiędzy tymi dwoma polega na tym, iż w przypadku spełnienia świadczenia żądamy, aby dłużnik wykonał pierwotne, oryginalne zobowiązanie¹², w drugim przypadku – żądamy nie wykonania tegoż zobowiązania, a wyrównania szkody majątkowej, którą wierzyciel poniósł wskutek tego, że dłużnik swego zobowiązania nie wykonał lub wykonał nienależycie¹³.

Roszczenie o spełnienie świadczenia

Opieranie się w niniejszych sprawach na art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty oznacza, iż wierzyciel dochodzi raczej spełnienia świadczenia, gdyż odniesienie jest bezpośrednio do przepisu, z którego wynika obowiązek wypłaty przedmiotowych dopłat.

W takiej sytuacji zasadnym może być odwołanie się do art. 5 kc, który mówi o naruszeniu prawa podmiotowego przez składającego takie żądanie ze względu na niemożność skontrolowania wydatkowania tej części dotacji na obecnym etapie ze względu na znaczny upływ czasu (więc o tym poniżej w sekcji „**Argument nadużycia prawa procesowego (z art. 5 kc)**”).

W przypadku zaś dokonania cesji wierzytelności na inny podmiot – należy odnieść się także do kwestii omówionych poniżej w sekcji dotyczącej cesji wierzytelności ze względu na zasygnalizowaną tam niemożliwość dokonywania cesji świadczenia w postaci wypłaty dotacji na rzecz osób trzecich (szczegóły w sekcji „**Cesja (przelew) wierzytelności**”).

W wyroku Sądu Apelacyjnego z Wrocławia z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. I ACa 288/18 sąd wskazał, że „[c]harakter świadczenia, do którego zobowiązania jest pozwana [wypłata dotacji celowej], uniemożliwia jego realizację w kilka lat po czasie, w którym miało to nastąpić, w żadnym razie nie doprowadzi to realizacji celu, któremu zgodnie z ustawą ma służyć a wręcz do sprzeczności z jego celem społeczno-gospodarczym. Oczywiście w klasycznym stosunku zobowiązaniowym to do wierzyciela należy decyzja, czy świadczenie spóźnione ma jeszcze dla niego znaczenie i czy chce je otrzymać. Jednak dotacja celowa, jaka jest przedmiotem niniejszego sporu, którą należy uznać za świadczenie, jej charakter i istota, powodują, że wybór ten jest ograniczony. Uzyskiwane z budżetu środki nie mogą być wydatkowane dowolnie, tym samym uprawniony nie może obecnie uzyskać dotacji sprzed kilku lat przeznaczonej na kształcenie i wychowanie w 2013 roku.”

¹² Wiśniewski Tadeusz. Art. 353. Teza 10. W: Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2018.

¹³ Tanajewska Renata. Art. 471. Teza 1. W: Kodeks cywilny. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019.

Istnieją zatem argumenty przemawiające za oddaleniem pozwu ze względu na to, iż charakter świadczenia (dotacja celowa) nie pozwala na zasądzenie roszczenia.

Szczególnie ciekawym studium przypadku może być uzasadnienie do przytoczonego powyżej wyroku Sad Apelacyjny we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. I ACa 288/18, w którym sąd oparł swą odmowę zasądzenia roszczenia właśnie na charakterze roszczenia, a konkretnie na fakcie żądania wypłacenia dotacji celowej pięć lat po okresie, którego dotacja dotyczyła.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie zauważył, iż w ocenie Sądu Najwyższego roszczenie o wypłatę dotacji kreuje stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania. Zarazem stwierdził, iż stosunek ten jest jedynie zbliżony do zobowiązania, jednak nie w pełni odpowiada jego cechom z uwagi na nierówność stron związaną z uprawnieniem pozwanej do kontrolowania powoda w zakresie wykorzystania świadczenia.

Sąd w uzasadnieniu odnosi się wielokrotnie do charakteru świadczenia, tj. dotacji celowej, która może być wykorzystana tylko w ściśle sprecyzowany sposób, a jej beneficjentem jest placówka – a nie organ prowadzący. Sąd wskazuje nawet, że poniekąd wręcz jest dotacją dla konkretnych podopiecznych, którzy uczęszczali do przedszkola w konkretnym przedziale czasowym.

Podkreślono, że powódka nie sygnalizowała braków środków w okresie, którego dotyczy roszczenie, a sam fakt, iż mogła przeznaczyć w tym czasie mniej środków na pokrycie wydatków ze względu na otrzymanie niższej kwoty dotacji nie pociąga za sobą automatycznie powstania uszczerbku w majątku powoda.

Zasądzenie dodatkowych kwot dotacji w ocenie sądu powodowałoby, że prowadzący placówkę uzyskają należności, które parę lat po okresie, którego dotacja ma dotyczyć nie mogą być wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, gdyż *„minął już czas, którego one dotyczyły, bieżące wydatki tego okresu zostały poniesione, a bezpośredni beneficjenci – ówcześni podopieczni placówek często już dawno je opuścili.”*

Szczególną uwagę sądu zwrócił fakt, iż taka dodatkowa kwota dotacji może uchylać się ustawowej kontroli np. z uwagi na zaprzestanie działalności przedszkola (czy też upływ czasu uniemożliwiający przeprowadzenie kontroli). Kluczowym jest konieczność przeznaczenia środków w konkretny sposób, tj. na z góry określone cele, na opłacenie zobowiązań za wskazane lata.

„Także w innej sytuacji kontrola może być niemożliwa czy znacznie utrudniona, gdy nie może już być zrealizowany cel dotacji, jak już, bowiem wskazano bezpowrotnie

minęły okoliczności, które decydowały o ich przyznaniu i sposobie wykorzystania. Uprawniony uzyska więc swoiste odszkodowanie, ale bez wykazania niezbędnych przesłanek takiego świadczenia.

W ocenie składu orzekającego nie ma jakichkolwiek normatywnych podstaw do takiego wzbogacania majątku prowadzącego placówkę, tym bardziej, że ta ostatnia, o ile jeszcze istnieje, może z zaistniałej sytuacji nie odnieść jakiegokolwiek korzyści.”

W tym miejscu sąd zaznaczył, że powódka nie pozostaje przy tym bez ochrony, ponieważ może ona dochodzić odszkodowania (w miejsce roszczenia o spełnienie świadczenia) – w tym przypadku będzie musiała wykazać niezbędne przesłanki, a przede wszystkim poniesienie szkody w majątku własnym. Takie roszczenie podlegałoby zasadom dowodzenia wskazanym w Kodeksie postępowania cywilnego, opisanym poniżej w sekcji „**Przedstawianie dowodów w toku sprawy.**”

Z uwagi na powyższe, sąd we wspomnianej sprawie o sygnaturze I ACa 288/18 zdecydował o oddaleniu powództwa i zasądzenie na rzecz pozwanej kosztów postępowania od powódki.

W kontekście powyższego wyroku z daleko idącej ostrożności procesowej można rozważyć zawarcie wniosku ewentualnego o zobowiązanie powoda do wykazania możliwego sposobu wykorzystania środków w przypadku zasądzenia żądanej kwoty na podstawie art. 248 § 1 kpc. Należy utrzymywać, iż powyższe zobowiązanie powoda jest konieczne do ustalenia, czy powód jest w stanie przeznaczyć zasądzone środki zgodnie z ich przeznaczeniem, w tym do udowodnienia, że zostaną spożytkowane do pokrycia wydatków za rok, którego dotacja dotyczy. Rekomendujemy dążenie do ujawnienia informacji o wydatkach placówek za okres, którego dotyczy roszczenie, aby móc znaleźć dowody na to, że placówka nieprawidłowo wydatkowała przekazaną część dotacji lub nie miała wydatków w wysokości uzasadniającej wypłatę dodatkowej części dotacji, a wypłacona wcześniej dotacja była całkowicie wystarczająca na pokrycie potrzeb bieżących placówki.

W konsekwencji wniosek ma na celu stwierdzenie, czy żądanie powoda nie narusza art. 5 kc. Powyższe może stanowić alternatywę wobec kontroli wydatkowania środków przez organ, zwłaszcza wobec treści przepisów wskazujących, iż możliwość przeprowadzenia przez organ kontroli sposobu wydatkowania środków z dotacji jest ograniczona w czasie do ostatnich 5 lat¹⁴.

¹⁴ obecnie: art. 36 ust. 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych

Pamiętać jednak należy, iż sąd w swych działaniach nie jest związany wnioskiem strony i nie musi go uwzględniać jeśli uzna go za niecelowy.

Niezależnie od powyższego warto rozważyć przeprowadzenie kontroli u powoda co do wydatkowania kwot dotacji w zakresie nieprzedawnionym. Jeśli okazałoby się, że środki w jakimś zakresie były nieprawidłowo wydawane, to gmina mogłaby żądać zwrotu tych nieprawidłowo wydatkowanych sum dotacji. Może to pomóc zabezpieczyć dowody na niewydatkowanie środków zgodnie z ich przeznaczeniem przez powodów, co może wzmocnić argument o nadużywaniu przez nich swojego prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 5 kc.

Istotą ewentualnego naruszenia art. 5 kc byłoby wówczas nieposiadanie wydatków za okres objęty roszczeniem, które mogłyby być pokryte ewentualnie zasądzoną sumą, względnie niezasadność żądania wypłaty tej kwoty w sytuacji w której placówka nie miała wydatków przewyższających kwotę dotacji już wypłaconych.

Roszczenia odszkodowawcze

Jeśli pozew wskazuje na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 471 kc, oznacza to konieczność wykazania przez powodów podstawowych przesłanek wynikających z tego przepisu, tj.:

- a. niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania przez dłużnika,
- b. faktu powstania szkody,
- c. wysokości szkody,
- d. związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zachowaniem dłużnika a powstaniem szkody¹⁵.

W tym miejsc warto zaznaczyć, iż treść przepisu art. 471 kc wskazuje, iż dłużnik może zwolnić się z odpowiedzialności za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie zobowiązania jeśli to jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Można wówczas podnosić, iż ze względu na brak pełnej instrukcji co do sposobu wyliczenia kwoty dotacji gminy nie ponoszą winy za nieprawidłowe wykonanie zobowiązania, jednak czy powyższe zostałyby uznane za skuteczny argument umożliwiający zwolnienie się z odpowiedzialności, trudno przewidzieć ze względu na brak praktyki w tym zakresie.

15 Tanajewska Renata. Art. 471. Teza 2. W: Kodeks cywilny. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019.

Podkreślenia wymaga fakt, że to na wierzycielu (tu: podmiocie prowadzącym przedszkole niepubliczne) spoczywa obowiązek dowodzenia w zakresie spełnienia powyższych przesłanek wynikający z art. 6 kc i art. 232 kpc¹⁶.

Sama okoliczność niewypłacenia części kwoty dotacji stanowi dopiero jedną z przesłanek, tj. stanowi o spełnieniu przesłanki o nienależytym wykonaniu zobowiązania przez dłużnika. Powód musi jednak nadal wykazać pozostałe przesłanki, czego powodowie jednak najczęściej nie robią.

W pozwach i w toku sprawy powodowie zazwyczaj wykazują jedynie wartość dotacji niewypłaconej, jednak kwota ta nie stanowi o fakcie powstania ani o wysokości szkody. W wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2019 r., sygn. I ACa 363/19 wskazano, iż w takiej sytuacji „*[powód] musiałby wykazać, które zadania pokrywane dotacjami zostały sfinansowane ze środków pochodzących z majątku prowadzących placówkę i w jakiej wysokości oraz, że gdyby [pozwana] przekazała dotacje w należnej wielkości, nie doszłoby do szkody, w czym wyraża się związek przyczynowy pomiędzy nienależytym wykonaniem zobowiązania a powstałym uszczerbkiem w majątku [powódek].*”

W zakresie wysokości szkody sąd ten dalej wskazywał: „*[s]amo naruszenie przez dłużnika obowiązków wynikających ze zobowiązania nie świadczy automatycznie o poniesieniu przez wierzyciela szkody, ciężar dowodu dla wykazania szkody w postaci straty lub utraconych korzyści oraz normalnego związku przyczynowego pomiędzy nimi spoczywa na stronie powodowej. Zatem jeśli [powódki] z własnego majątku poniosłyby wydatki, które winny być pokryte dotacją, o której mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, wówczas powstały z tego tytułu uszczerbek stanowiłby szkodę w postaci straty, którego naprawienia mogłyby dochodzić od [pozwanej].*”

Dodać należy, iż w tej sprawie powódki w ogóle nie odnosiły się do faktu powstania szkody, przez którą miałyby im przysługiwać odszkodowanie, a Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w przytoczonej powyżej sprawie o sygnaturze I ACa 363/19, wobec niewykazania istnienia wierzytelności odszkodowawczej, stwierdził brak podstaw do uwzględnienia roszczenia odszkodowawczego, a następnie oddalił powództwo.

Jak wskazywano powyżej, to na powodzie leży obowiązek wykazania twierdzeń, z których wywodzi skutki prawne (czyli swoje roszczenie). Wobec braku wykazania przez powoda swych twierdzeń dowodami złożonymi w odpowiednim czasie (o

¹⁶ Ibidem.

czym więcej w sekcji „**Przedstawianie dowodów w toku sprawy**”), sąd winien oddalić powództwo.

Sąd nie jest przy tym związany podstawą prawną zgłoszonego roszczenia i – zgodnie z zasadą *da mihi factum, dabo tibi ius* (łac. daj mi fakt, a dam ci prawo) - strona pozwana kształtując swoje stanowisko procesowe powinna uwzględniać ryzyko kwalifikacji roszczenia jako takie o spełnienie świadczenia nawet jeśli powód w pozwie mówić będzie o roszczeniu odszkodowawczym.

(3) Cesja (przelew) wierzytelności

W niektórych przypadkach to nie podmioty prowadzące przedszkola niepubliczne bezpośrednio występują z roszczeniami wobec jednostki samorządowej. Podmioty te niekiedy zbywają swe roszczenia na rzecz innego podmiotu poprzez zawarcie umowy cesji (przelewu) wierzytelności. Warto zwrócić uwagę, czy w naszej sprawie powodem jest bezpośrednio podmiot prowadzący przedszkole niepubliczne, gdyż zapadają także wyroki oddalające powództwo w przypadku dokonania cesji wierzytelności, a to z uwagi na poniższe.

Zgodnie z art. 509 § 1 i 2 kc, wierzyciel może (także bez zgody dłużnika) przenieść wierzytelność na osobę trzecią, chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Wówczas wraz z wierzytelnością na nabywcę przechodzą wszelkie prawa związane z daną wierzytelnością, w tym w szczególności roszczenie o zaległe odsetki. Taka instytucja zwana jest właśnie cesją wierzytelności bądź przelewem wierzytelności.

W orzecznictwie pojawił się jednak pogląd, że roszczenie o wypłatę dotacji z tytułu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie może być przedmiotem cesji wierzytelności¹⁷. Jest to związane z zastrzeżeniem ustawowym, że niemożliwe jest dokonanie przelewów wierzytelności, jeśli miałyby to naruszać właściwość zobowiązania. Wynika to z faktu, że dotacja jest w swej istocie świadczeniem ściśle osobistym (istotna jest osoba wierzyciela) i ma konkretny cel, który zostanie osiągnięty wyłącznie w wyniku spełnienia świadczenia do rąk własnych wierzyciela.

Kluczowym tutaj jest charakter przedmiotowej dotacji, który jest ściśle związany z przeznaczeniem środków na realizację zadań oświatowych w zakresie kształcenia, wychowywania i opieki.

Zgodnie z art. 131 ustawy o finansach publicznych:

¹⁷ Tak wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2019 r., sygn. I ACa 363/19

„Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej.”

Natomiast zgodnie z art. 90 ust. 3d¹⁸ ustawy o systemie oświaty w brzmieniu sprzed dnia 1 stycznia 2018 r.,

„3d. Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej.”

Ustawa w tym miejscu precyzyjnie wymienia bardzo skonkretyzowane cele, na jakie środki mogą być przeznaczone – dopuszczone są m.in. zakup książek, mebli i sprzętu sportowego. Dotacje mają zatem charakter celowy w rozumieniu art. 127 ustawy o finansach publicznych.

Z tego powodu uznaje się, iż przeniesienie wierzytelności z tytułu niewypłaconej części dotacji za lata poprzednie może sprzeciwiać się właściwościom tego zobowiązania ze względu na charakter osobisty świadczenia (konieczność spełnienia świadczenia do rąk podmiotów uprawnionych do otrzymywania dotacji) jak i ze względu na określony cel, na jakie środki muszą zostać wykorzystane.

Istotnym jest także brzmienie art. 90 ust. 3da:

„3da. Dotacja, o której mowa w ust. 1a-3b, może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań określonych w ust. 3d, poniesionych w okresie roku budżetowego, na który dotacja została udzielona, niezależnie od tego, którego roku dotyczą te zadania.”

Oznacza to, że dotacja może być wykorzystana tylko i wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją tych ściśle określonych zadań, poniesionych w okresie roku budżetowego, za który dotacja jest udzielona, a wykorzystanie środków sprzecznie z przepisami powoduje konieczność ich zwrotu. Wskazany art. 3da obowiązywał jednak tylko w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., więc możliwość powołania się na ten przepis zależy od okresu objętego roszczeniem powoda w indywidualnej sytuacji.

¹⁸ Art. 90d został uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r.

Zakładając jednak, iż roszczenie obejmuje swoim zakresem także rok 2017, to należy zwrócić uwagę na takie orzeczenia, jak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 czerwca 2019 r., sygn. III SA/Po 147/19, w którym stan faktyczny wskazywał na to, iż prowadzący placówkę m.in. wykorzystali dotację za rok 2015 na opłacenie składek ZUS na ubezpieczenie społeczne za rok 2014. Decyzja Starosty określająca, iż środki były wykorzystane niezgodnie z ich przeznaczeniem została poparta przez WSA, który oddalił skargę podmiotu prowadzącego placówkę.

Z kolei w wyroku Sądu Apelacyjnego z Wrocławia z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. I ACa 288/18, w uzasadnieniu podkreślano, że *„[d]otacja wypłacona ze wskazanych przyczyn musi być przeznaczona na już poniesione wydatki i musi odnosić do bieżącego okresu, czyli tego, którego wprost dotyczy. W innej sytuacji traci swój charakter a jej cel, a jest to przecież dotacja celowa, nie może być zrealizowany. Celowość ta, co podkreślić można ponownie, dotyczy nie tylko charakteru działalności, ale też czasu i miejsca jej wykonywania.”* Kluczowym wnioskiem w tym zakresie pozostaje fakt, iż **niemożliwa jest cesja dotacji na cesjonariusza**, tj na podmiot trzeci.

Niezależnie od powyższego, w przypadku, w którym mamy do czynienia z cesją roszczenia, warto sprawdzić treść takiej umowy cesji. W kilku przypadkach powodów reprezentuje ta sama kancelaria prawna, która świadczy obsługę prawną podmiotu, który skupuje roszczenia od osób prowadzących przedszkola niepubliczne i istnieje pewne prawdopodobieństwo, iż treść dokumentów może być w wielu przypadkach analogiczna. Jest to o tyle istotne, iż treść zawieranej umowy cesji w przytoczonej sprawie o sygnaturze I ACa 288/18 obejmowała swoim zakresem przeniesienie na cesjonariusza „wierzytelności odszkodowawczej wobec gminy,” co ostatecznie doprowadziło do oddalenia powództwa przez sąd orzekający.

Wskazane sformułowanie oznacza, iż na cesjonariusza przeniesiono jedynie wierzytelność odszkodowawczą (czyli roszczenie z art. 471 kc). Powództwo o wypłacenie dotacji stanowi natomiast żądanie spełnienia roszczenia, którego nie można przenieść na inną osobę ze względu na celowość dotacji oraz jej ściśle osobisty charakter, natomiast cesjonariusz będący powodem celem dochodzenia roszczenia odszkodowawczego musiałby wykazać jakich wydatków nie mógł pokryć wskutek niewypłacenia dotacji w pełnej wysokości i jakiego rodzaju szkodę w związku z tym poniósł (np. poprzez konieczność wzięcia kredytu – te koszty stanowiłyby wówczas szkodę). W przypadku braku wykazania przesłanek z art. 471 kc, sądy winny uznać, iż niewykazane zostały przez powoda przesłanki

umożliwiający zasądzenie roszczenia odszkodowawczego i zareagować poprzez oddalenie powództwa.

(4) Argument nadużycia prawa procesowego (z art. 5 kc)

Zarzut naruszenia prawa podmiotowego może znaleźć uzasadnienie w przypadku, w którym w toku postępowania sądowego bądź przeprowadzonej kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji zostanie ustalone, iż zostały one wydatkowane w sposób niezgodny z przepisami prawa, a także jeśli środki w wysokości ustalonej i przekazanej już przez gminę były wystarczające dla pokrycia wszystkich uzasadnionych wydatków, na pokrycie których dotacja miała zostać przeznaczona.

Jest to związane z faktem, iż zgodnie z treścią art. 5 kc nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

Miały miejsce przypadki, kiedy gmina skutecznie obroniła się przed roszczeniami o wypłatę dodatkowej kwoty dotacji, a interesującym ich przykładem może być wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. I C 743/15. W przedmiotowej sprawie sąd oddalił powództwo ze względu na zasady współżycia społecznego, a konkretnie – sprzeczność z zasadami współżycia społecznego konieczności ponoszenia w 100% kosztów wyżywienia dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych przez ich rodziców, podczas gdy wskutek uwzględnienia tych wydatków w podstawie obliczania wysokości dotacji, rodzice dzieci uczęszczających do przedszkoli niepublicznych ponosiliby te same wydatki tylko w 25% (z uwagi na 75% dotację tych wydatków). Sąd uznał, że *„[o]rgan prowadzący niesamorządowe przedszkole otrzymywałby przy tym wówczas kwotę przeznaczoną na zakup produktów żywnościowych zarówno w przekazywanej przez gminę dotacji, jak również z opłaty otrzymywanej od rodzica. Ponieważ poza sporem pozostaje, że opłaty za wyżywienie w placówce prowadzonej przez powódkę pokrywane faktycznie były z wpłat rodziców, powództwo z powołanych względów nie zasługiwało na uwzględnienie.”*

Wbrew wcześniejszej praktyce niektórych sądów, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 24 lipca 2019 r., sygn. I NSNc 9/19 wskazał, iż *„nie podziela prezentowanego czasem w orzecznictwie poglądu, jakoby powołanie się na art. 5 k.c. wymagało sformułowania konkretnej zasady, wynikającej z klauzuli współżycia społecznego”*. Jest tak, gdyż stosowanie normy wynikającej z art. 5 kc jedynie w ograniczonych, nietypowych przypadkach (co do czego istnieje konsensus w doktrynie i

orzecznictwie¹⁹) oznacza, iż niekiedy może nie być możliwe określenie danej normy w sposób abstrakcyjny. Z tego powodu można odejść od zalecanego wcześniej powoływania się na konkretną normę etyczna, która miałaby zostać naruszona dochodzeniem roszczenia przez powoda.

(5) Przedawnienie

W kontekście dochodzonych przez przedszkola niepubliczne roszczeń istotne znaczenie ma precyzyjne określenie terminu przedawnienia. Skuteczne podniesienie tego zarzutu skutkować może bowiem oddaleniem powództwa w przypadku przedawnienia całego roszczenia lub odpowiednim jego zmniejszeniem o roszczenia już przedawnione.

Roszczenia z tytułu niewypłacenia dotacji oświatowej lub wypłacenia jej w zaniżonej wysokości podlegają następującym terminom przedawnienia:

- roszczenia w odniesieniu do należności głównej podlegają podstawowemu, sześcioletniemu terminowi przedawnienia, o którym mowa w art. 118 kc,
- roszczenia o odsetki jako świadczenia okresowe podlegają trzyletniemu terminowi przedawnienia, o którym mowa w art. 118 kc.

Podnoszone argumenty, iż roszczenia winny ulegać przedawnieniu z upływem krótszego, trzyletniego okresu, właściwego dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie znajdowały aprobaty w orzeczeniach sądów, a to z uwagi na poniższe.

a. Przedszkole to nie działalność gospodarcza

Sądy negatywnie oceniały stanowisko, jakoby działalność oświatowa osób prowadzących przedszkola niepubliczne stanowiła działalność gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (do dnia 1 lutego 2019 r.: w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej), w konsekwencji czego miałyby ulegać trzyletniemu terminowi przedawnienia²⁰.

¹⁹ wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2019 r., sygn. I NSNc 9/19; K. Pietrzykowski, Komentarz do art. 5, (w:) K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny, t. I, Komentarz. Art. 1-449¹⁰, Warszawa 2018)

²⁰ wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt I ACa 204/16; wyrok Sądu Okręgowego w Płocku z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt I C 18/17; wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt I C 47/18

Orzecznictwo sądów w tym zakresie wynika z literalnego brzmienia przepisu art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty obowiązującego do dnia 31 sierpnia 2017 r., który jednoznacznie wskazywał:

„Prowadzenie szkoły lub placówki, zespołu, o którym mowa w art. 90a ust. 1, oraz innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, nie jest działalnością gospodarczą.”

Regulacja ta została następnie przeniesiona do obecnie obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe i obecnie normowana jest w jej art. 170 ust. 1:

„1. Prowadzenie szkoły lub placówki, zespołu, o którym mowa w art. 182, oraz innej formy wychowania przedszkolnego nie jest działalnością gospodarczą.”

Skoro prowadzenie przedszkoli nie stanowi działalności gospodarczej, to nie można stosować do roszczeń związanych z prowadzeniem przedszkoli przepisów, które mają zastosowanie do roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

b. Dotacja nie jest świadczeniem okresowym

Mimo wypłacania dotacji oświatowej w miesięcznych częściach, w ocenie sądów świadczenie to nie stanowi świadczenia okresowego. Jak podkreśla się w orzecznictwie, powtarzalność świadczenia nie przesądza jeszcze o jego charakterze świadczenia²¹. Wypłata dotacji jest przykładem świadczenia jednorazowego, otrzymywanego w ciągu roku, które wypłacane jest w comiesięcznych „ratach”. Nie mają one cechy samodzielnego świadczenia, a stanowią zaliczkę, która ma służyć zapewnieniu bieżących środków na funkcjonowanie placówki²².

Sąd Najwyższy wskazał, że *„świadczenie gminy w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest świadczeniem jednorazowym [...] zaś jego zaliczkowe wypłacanie w dwunastu częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c u.s.o., jest tylko sposobem spełnia tego świadczenia, który służyć ma zapewnieniu bieżących środków na funkcjonowanie tych placówek (zob. także wyrok SN z dnia 22 maja 2014, IV CSK 531/13, OSNC 2015, nr 4, poz. 2015, dotyczący dotacji dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych na podstawie art. 90 ust. 2a u.s.o.)*. Zaliczki nie mają

²¹ Rudnicki Stanisław i Trzaskowski Roman. Art. 118. Teza 5. W: Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część Ogólna. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014.

²² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 r., sygn. V CSK 376/14

charakteru samodzielnego świadczenia, lecz są częścią jednego większego świadczenia.”²³

Także w literaturze wyraża się pogląd, że świadczenie jednorazowe rozłożone na raty nie traci swojego pierwotnego charakteru i należy do niego stosować podstawowy, 6-letni termin przedawnienia²⁴.

W konsekwencji, do roszczeń o wypłatę dotacji nie stosuje się przepisów dotyczących roszczeń o charakterze okresowym.

Wobec niespełnienia przesłanek do zaliczenia roszczeń o zapłatę niewypłaconej kwoty dotacji jako roszczeń o świadczenia okresowe oraz niemożności zakwalifikowania ich jako roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, roszczenia o dotację ulegają przedawnieniu z upływem podstawowego, sześcioletniego (ewentualnie dziesięcioletniego, o czym poniżej)²⁵ terminu przedawnienia.

c. Odsetki są świadczeniem okresowym

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. III CZP 42/04 określiła, że *„odsetki za opóźnienie traktować należy jako świadczenie okresowe w rozumieniu art. 118 kc, a z upływem 3-letniego terminu przedawnienia przedawniają się wszystkie roszczenia o odsetki za opóźnienie: związane i niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.”* Co do powyższej kwalifikacji odsetek jako świadczenia okresowego jest co do zasady zgodna także doktryna²⁶.

W wyniku powyższego uznać należy, iż roszczenie o odsetki ulega przedawnieniu z upływem terminu trzyletniego.

Warto dodać, że termin przedawnienia roszczenia należy liczyć od dnia następującego po ostatnim dniu terminu, w który gmina była zobowiązana dokonać wypłaty (dzień wymagalności roszczenia). Oznacza to, że, tam, gdzie gmina zobowiązana jest wypłacić dotację do ostatniego dnia miesiąca – termin wymagalności przypada na pierwszy dzień kolejnego miesiąca, a gdy termin

²³ Ibidem.

²⁴ Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 118. Teza 2. red. dr hab. Konrad Osajda, 2019

²⁵ Kwestia wyboru terminu 10- lub 6-letniego ta jest szczegółowo opisana poniżej.

²⁶ Tak m.in.: Zakrzewski Piotr. Art. 118. Teza 6. W: Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125). Wolters Kluwer Polska, 2018.; Rudnicki Stanisław i Trzaskowski Roman. Art. 118. Teza 5. W: Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część Ogólna. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2014; Jedliński Adam. Art. 118. Teza 12. W: Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2012 i inni.

przekazania dotacji na rachunek bankowy przypada na 15, dzień miesiąca, dniem wymagalności jest 16. dzień miesiąca, i to od tych dni należy liczyć termin biegu przedawnienia roszczenia²⁷.

Uwaga: w 2018 r. nastąpiła nowelizacja przepisów odnoszących się do terminów przedawnienia

W roku 2018 weszła w życie ustawa z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1104), która zmieniła niektóre zasady liczenia przedawnienia związane ze świadczeniami o charakterze jednorazowym oraz ciągłym, a tym skróciła podstawowy okres przedawnienia z 10 do 6 lat.

W poprzednim brzmieniu przepisu art. 118 kc, dzień przedawnienia przypadał po upływie okresu przedawnienia na dzień, w którym roszczenie stało się wymagalne.

Przykładowo:

- *Zapłata miała nastąpić najpóźniej w dniu 31 grudnia 2015 r.,*
- *Wymagalność roszczenia następowała od kolejnego dnia, tj. 1 stycznia 2016 r.*
- *10-letni termin przedawnienia należy liczyć od daty wymagalności.*
- *10-letni termin przedawnienia na podstawie poprzednich przepisów upływałby z dniem 31 grudnia 2025 r., a od dnia 1 stycznia 2026 r. roszczenie byłoby przedawnione.*

W obecnym kształcie przedawnienie następuje co do zasady po upływie 6 lat, z końcem roku kalendarzowego.

Przykładowo:

- *Zapłata miała nastąpić najpóźniej w dniu 31 lipca 2019 r.,*
- *Wymagalność roszczenia następowała od kolejnego dnia, tj. 1 sierpnia 2019 r.*
- *6-letni termin przedawnienia biegnie od dnia wymagalności, tj. od dnia 1 sierpnia 2019 r. i następuje z końcem roku kalendarzowego.*
- *6-letni termin przedawnienia na podstawie obecnych przepisów nastąpi z upływem dnia 31 grudnia 2025 r., a od dnia 1 stycznia 2026 r. roszczenie będzie przedawnione.*

²⁷ art. 90 ust 3c ustawy o systemie oświaty

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, roszczenia powstałe przed jej wejściem w życie tj. przed dniem 9 lipca 2018 r. i do tego dnia nieprzedawnione podlegają reżimowi obecnie obowiązującej ustawy, przy czym bieg sześcioletniego terminu przedawnienia liczony jest wyjątkowo nie od dnia wymagalności, ale od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Przykładowo:

- *Zapłata miała nastąpić najpóźniej w dniu 31 grudnia 2015 r.,*
- *Wymagalność roszczenia następowała od kolejnego dnia, tj. 1 stycznia 2016 r.*
- *6-letni termin przedawnienia biegnie od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od dnia 9 lipca 2018 r. i następuje z końcem roku kalendarzowego.*
- *6-letni termin przedawnienia na podstawie obecnych przepisów nastąpi z upływem dnia 31 grudnia 2024 r., a od dnia 1 stycznia 2025 r. roszczenie będzie przedawnione.*

Jeśli jednak przedawnienie na podstawie przepisów dotychczasowych nastąpiłoby wcześniej niż z końcem roku kalendarzowego po upływie 6 lat od wejście w życie ustawy nowelizującej (czyli przedawnienie nastąpiłoby przed dniem 31 grudnia 2024 r.), to przedawnienie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu.

Przykładowo:

- *Zapłata miała nastąpić najpóźniej w dniu 31 marca 2014 r.,*
- *Wymagalność roszczenia następowała od kolejnego dnia, tj. 1 kwietnia 2014 r.*
- *Należy porównać terminy przedawnienia wynikające z poprzednich przepisów i nowych przepisów. Jeśli termin wynikający z poprzednich przepisów jest wcześniejszy, to stosuje się ten wcześniejszy termin.*

<i>POPRZEDNIE PRZEPISY (10-LETNI PRZEDAWNIEŃ)</i>	<i>TERMIN</i>	<i>NOWE PRZEPISY (6-LETNI PRZEDAWNIEŃ)</i>	<i>TERMIN</i>
---	---------------	--	---------------

- | | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>6-letni termin przedawnienia upłynąłby z dniem 31 marca 2024 r.</i> ➤ <i><u>Roszczenie</u> <u>byłoby</u> <u>przedawnione</u> <u>od</u> <u>dnia</u> <u>1 kwietnia 2024 r.</u></i> | ➤ | <ul style="list-style-type: none"> <i>6-letni termin przedawnienia upłynąłby z dniem 31 grudnia 2024 r.</i> <i>Roszczenie byłoby przedawnione od dnia 1 stycznia 2025 r.</i> |
|--|---|--|

- Roszczenie ulega przedawnieniu we wcześniejszej dacie na podstawie poprzednich przepisów, tj. z upływem dnia 31 marca 2024 r.

Nowelizacja nie wpłynęła natomiast na długość terminu przedawnienia roszczeń o świadczenia okresowe (takich jak odsetki za opóźnienie) oraz związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zmianie uległ jedynie dzień, z upływem którego następuje przedawnienie – obecnie jest to koniec roku kalendarzowego po upływie ustawowego terminu.

W konsekwencji roszczenia związane z odsetkami za dany rok kalendarzowy przedawniają się w tym samym dniu. Jest to bowiem świadczenie okresowe, które w razie uznania zasadności pozwu przysługiwać będzie powodom.

Należy przy tym zaznaczyć, że odsetki są świadczeniem ubocznym, które przedawniają się najpóźniej z chwilą przedawnienia się roszczenia głównego²⁸. Oznacza to, że powodom nie przysługują odsetki za dotację, jeśli roszczenie o dotację uległo już przedawnieniu.

(6) Inne zarzuty procesowe

Poza powyżej wskazanymi, istnieją także inne zarzuty natury procesowej, które można podnieść, jeśli okoliczności danej sprawy na to pozwalają.

Ciężar dowodu

Jedną z podstawowych zasad prawa cywilnego jest fakt, iż ciężar dowodu leży na stronie, która z danego twierdzenia wywodzi skutki prawne (art. 6 kc i art. 232 kpc).

Oznacza to, że jeśli powód przedstawia jakieś twierdzenia – np. fakt poniesienia szkody wskutek nienależytego wykonania umowy przez gminę, to jest on zobowiązany wykazać wszystkie wymagane prawem przesłanki, w tym co do faktu powstania szkody jak i jej dokładnej wysokości.

Niewystarczającym będzie zatem jedynie złożenie oświadczenia na okoliczność powstania szkody, ale należy także w odpowiednim czasie (o tym więcej w sekcji „**Przedstawianie dowodów w toku sprawy**”) przedstawić odpowiednie dowody z dokumentów lub złożyć wnioski o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego.

²⁸ Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 118. Teza 2. red. dr hab. Konrad Osajda, 2019

Kwestią, która również wymaga udowodnienia przez powoda w toku postępowania, będzie prawidłowość sposobu oszacowania wysokości należnej kwoty dotacji, o której uzupełnienie wnosi.

Przedstawianie dowodów w toku sprawy

Co do zasady, wszystkie dowody w sprawie winne być przedstawione sądowi w pierwszym piśmie procesowym – dla powoda jest to pozew, dla pozwanego – odpowiedź na pozew. Późniejsze powoływanie dowodów, o których nie wspomiano w tych pismach procesowych może powodować negatywne konsekwencje procesowe dla strony, która nie powołała w czas odpowiedniego dowodu na swoją korzyść.

Należy także mieć na uwadze, że zgodnie z art. 127 § 1 kpc, w piśmie przygotowawczym strona musi wyszczególnić fakty, które przyznaje i którym zaprzecza a także wypowiedzieć się co do twierdzeń i dowodów zgłoszonych przez stronę przeciwną. Oznacza to, że nie można ograniczyć się do zaprzeczenia wszelkim faktom i twierdzeniom powoda, ale trzeba wskazać konkretnie na okoliczności, którym zaprzeczamy i to uzasadnić.

Z tego powodu np. warto dokonać własnej oceny co do wysokości roszczenia, a zaprzeczając zasadności wyliczenia roszczenia przez powoda - wskazać na własne wyliczenia w tym zakresie, względnie skonkretyzować odnalezione błędy w wyliczeniach powoda (dokładnie opisać, na czym błąd polega). Przy ewentualnym wnioskowaniu o przeprowadzenie dowodu na opinię biegłego należy własne wyliczenia przeprowadzić aby upewnić się, iż potencjalne kalkulacje biegłego (w razie wnioskowania o przeprowadzenie takiego dowodu) nie doprowadzą do rozszerzenia powództwa, jeśli z opinii biegłego mogłoby wynikać, iż kwota niewypłaconej dotacji jest wyższa, niż powód pierwotnie wskazywał.

Nowe dowody w toku sprawy przed sądem I instancji

Przepisy dotyczące postępowania dowodowego uległo zmianom wskutek nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego z 2019 r.²⁹ Uchylone zostały dotychczasowe przepisy art. 207 i 217 kpc, które określały zasady wnoszenia odpowiedzi na pozew, ale także ustanawiały zasady prekluzji dowodowej, czyli kiedy dowody winny być pominięte jako spóźnione, a kiedy mogą być uwzględnione.

²⁹ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469 z późn. zm.).

W wyniku nowelizacji dodano art. 205¹² kpc który uzależnia sposób postępowania w zakresie dowodów od tego, czy wyznaczono posiedzenie przygotowawcze:

- jeśli wyznaczono posiedzenie przygotowawcze, strona może przytaczać twierdzenia i dowody na uzasadnienie swoich wniosków lub dla odparcia wniosków i twierdzeń strony przeciwnej do chwili zatwierdzenia planu rozprawy,
- jeśli nie wyznaczono posiedzenia przygotowawczego, strona może przytaczać twierdzenia i dowody na uzasadnienie swoich wniosków lub dla odparcia wniosków i twierdzeń strony przeciwnej aż do zamknięcia rozprawy.

Jeśli więc nie wyznaczono posiedzenia przygotowawczego w sprawie (a w sprawach wytoczonych przed 7 listopada 2019 r. oczywiście takich posiedzeń przygotowawczych nie było), co do zasady nowe dowody można przytaczać aż do końca rozprawy (należy przy tym zwrócić uwagę na przepisy przejściowe, z których może wynikać stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego sprzed nowelizacji). Ustawa jednak wskazuje na możliwe negatywne konsekwencje wynikające z działania na zwłokę lub niezastosowania się do zarządzeń przewodniczącego i postanowień sądu.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 sierpnia 2019 r., sygn. II CSK 353/18 wskazywał: *„Celem przepisów koncentracyjnych jest skłonienie stron do przedstawienia na możliwe wczesnym etapie postępowania koniecznych twierdzeń i dowodów po to, aby doprowadzić do możliwie najszybszego załatwienia sprawy, i po to, aby stworzyć sądowni - przez zapewnienie mu dostępu do kompletnego materiału procesowego - możliwość wydania prawidłowego rozstrzygnięcia. Ryzyko pominięcia przez sąd spóźnionych twierdzeń lub dowodów ma skłaniać strony do należytego wypełnienia ciężaru wspierania postępowania (art. 6 § 2 k.p.c.) i w ten sposób przyczyniać się do realizacji wskazanych celów.”*

Jeśli zatem strona powodowa, która dochodzi roszczenia odszkodowawczego nie powoływała się dotychczas i nie wykazywała żadnymi dowodami przesłanek powstania odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego z art. 471 kc, to można podnosić, iż jeśli powód nie przedstawił dowodów na okoliczność wykazania szkody już w samym pozwie, to niemożliwe jest uzupełnienie tego braku na późniejszym etapie sprawy, gdyż w sposób bezprawny mogłoby to spowodować przedłużanie toku sprawy i jako takie winno być uznane za niedopuszczalne.

Należy przy tym zastrzec, iż decyzja o przeprowadzeniu danego dowodu pomimo zwłoki w jego zgłoszeniu należy do sądu, który to, czy przyjęcie danego dowodu na późniejszym etapie postępowania jest dopuszczalne oceniać będzie także na

podstawie istotnych okoliczności konkretnej sprawy i nie jest związany w tym zakresie wnioskiem strony.

Nowe dowody w toku sprawy przed sądem II instancji

Zgodnie z art. 381 kpc, sąd drugiej instancji może pominąć nowe fakty i dowody, jeżeli strona mogła je powołać w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, chyba że potrzeba powołania się na nie wynikła później. Sąd drugiej instancji zatem powinien pominąć ew. dowody na okoliczność powstania i wysokości szkody, jeśli nie były złożone w toku sprawy przed sądem I instancji.

Za nowe fakty i dowody w rozumieniu art. 381 kpc co do zasady sądy uznają takie dowody, które

- nie istniały wcześniej lub
- których istnieniu stronie nie było wiadomo w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji.

W judykaturze uznaje się, iż „[w] świetle uregulowań art. 381 kpc strona, która powołuje w postępowaniu apelacyjnym nowe fakty lub dowody powinna wykazać, że nie mogła ich powołać w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji lub że potrzeba powołania się na nie wynikła później. Strona powinna przynajmniej uprawdopodobnić wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 381 kpc, które zaistniały po wydaniu orzeczenia przez sąd I instancji.”³⁰. Strona powodowa powinna więc znów sama wykazać, że powołanie nowych dowodów w postępowaniu przed sądem I instancji nie było możliwe.

Tak jak wskazywano powyżej, ocena zasadności przyjęcia nowych dowodów na etapie postępowania apelacyjnego może być subiektywna, zależna od oceny przydzielonego do sprawy składu sędziowskiego.

Dowód z opinii biegłego

W toku postępowania sądowego, w wypadkach wymagających wiadomości specjalnych, sąd po wysłuchaniu wniosków stron co do liczby biegłych i ich wyboru może wezwać jednego lub kilku biegłych w celu zasięgnięcia ich opinii (art. 278 § 1 kpc). Dowód z opinii biegłego stanowi ekspertyzę mającą na celu wyjaśnienie jakichś istotnych dla sprawy kwestii. Dowód ten nie może być zastąpiony zeznaniem

³⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. I ACa 355/18

świadka, ani nawet nie można zrezygnować z przeprowadzenia tego dowodu jeśli sąd wskaże, że zna się na danej kwestii³¹.

Sąd nie może samodzielnie wypowiadać się w kwestiach wymagających wiadomości specjalnych, z pominięciem dowodu z opinii biegłego³². Jeśli jednak ustalenie faktu polega na logicznym myśleniu, doświadczeniu życiowym i wiedzy powszechnej³³ czy też na wykonaniu prostych i konkretnych działań matematycznych³⁴, można pominąć przeprowadzanie dowodu z opinii biegłego, więc ocena konieczności wykonania takiego dowodu zależy od okoliczności sprawy. Jednak zawsze należy pamiętać, iż ciężar wykazania danego twierdzenia leży na stronie wywodzącej dane twierdzenie, więc tam, gdzie pozwany jest gmina, to w zakresie twierdzeń powoda należy kwestię wnioskowania o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego co do zasady pozostawić powodowi, gdyż nie jest w interesie gminy, by powód dowiódł swych twierdzeń. Brak złożenia przez powoda wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego może być korzystne dla gminy, która może następnie twierdzić, iż jej oponent nie dowiódł swych twierdzeń, pomimo faktu, iż to powoda (jako wywodzącego ze wskazanych twierdzeń skutki prawne) obciąża ciężar dowodu.

Ocena, czy w danej sprawie występuje konieczność przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego będzie zależec od okoliczności danej sprawy i może być kwestią ocenną (zależec od subiektywnej oceny sytuacji). Może być tak, iż z tzw. ostrożności procesowej zasadnym okaże się złożenie wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego w odniesieniu do wyliczeń wysokości dotacji, które pozwana gmina kwestionuje, pomimo tego, iż wydawałoby się, iż to powód jest zobowiązany do wykazania wysokości roszczenia.

W odniesieniu do kalkulacji wysokości dotacji należnej w danej sprawie może być warto dokładnie sprawdzić wyliczenia powoda (w tym co do ilości dzieci w każdym poszczególnym miesiącu, którego dotyczy roszczenie, gdyż dane te bywają zawyżone przez podmioty prowadzące przedszkole, także przez ujmowanie w wyliczeniach dzieci pozostających pod opieką przedszkola, lecz nie będących w wieku przedszkolnym, a co za tym idzie, nie mogących być uwzględnione w kalkulacjach co do wysokości dotacji.

Nowelizacja kpc i plan rozprawy a wnioski dowodowe

³¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2019 r., sygn. III AUa 956/17

³² Ibidem.

³³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 31 lipca 2019 r., sygn. III AUa 317/19

³⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. III AUa 141/19

W odniesieniu do pozwów złożonych po dniu 7 listopada 2019 r., tj. po wejściu w życie ostatniej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego ułatwieniem może być wprowadzenie posiedzeń przygotowawczych (art. 205⁴ kpc i kolejne), podczas których ustala się plan rozprawy, w którym wskazuje się m.in. kolejność i termin przeprowadzenia dowodów oraz roztrząsania wyników postępowania dowodowego (art. 205⁹ § 2 pkt 5 kpc). Na posiedzeniu przygotowawczym przewodniczący ustala ze stronami przedmiot sporu i wyjaśnia stanowiska stron, także w zakresie prawnych aspektów sporu (art. 205⁶ § 1 kpc).

Zgodnie z przepisami, zgodnie z art. 156¹ kpc sędzia może już teraz informować strony o prawdopodobnym wyniku sprawy w świetle zgłoszonych do tej chwili twierdzeń i dowodów. Taka możliwość ma stanowić korzyść dla strony, która może wówczas odpowiednio zmodyfikować swe twierdzenia i żądania³⁵, co oczywiście może działać zarówno na korzyść gminy, jak i jej niekorzyść, zależnie od okoliczności będących przedmiotem pouczenia sędziego. Pojawiają się głosy, iż powyższe oznacza, że podczas posiedzenia przygotowawczego sędzia wskaże na konieczność wykazania danego twierdzenia opinią biegłego, w efekcie czego można będzie wówczas złożyć odpowiedni wniosek o jej przeprowadzenie. Nie jest to jednak pewne, a z uwagi na fakt, że przepisy te weszły w życie z dniem 7 listopada 2019 r. i na obecnym etapie są wyznaczane dopiero pierwsze posiedzenia przygotowawcze, niejasne jest jak sądy będą ten przepis interpretować, a także jaka ostatecznie będzie faktyczna praktyka w tym zakresie.

(7) Możliwość rozstrzygnięcia sporu w formie ugody

Niestety, w ostatnim czasie zapadło wiele orzeczeń zasądających roszczenia podmiotów prowadzących przedszkola niepubliczne, w wyniku czego gminy były obciążane nie tylko koniecznością wypłaty dodatkowych sum z tytułu dotacji, ale także kosztami postępowania sądowego (w tym opłatą sądową, kosztami przeprowadzania opinii przez biegłego lub biegłych w sprawie, kosztami stawienia ewentualnych świadków oraz kosztami zastępstwa procesowego). Z tego powodu, każdorazowo warto rozważyć możliwość zawarcia ugody sądowej z podmiotem występującym z roszczeniami.

³⁵. Bodio Joanna. Art. 156(1). W: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019. System Informacji Prawnej LEX, 2019 za: M. Żbikowska, O projektowanych zmianach zasady lojalności procesowej, Prok. i Pr. 2012/9, s. 83 i n.; M. Żbikowska, Zasada lojalności w procesie karnym (odniesiona do pokrzywdzonego), Warszawa 2015, s. 347 – podane za: J. Jankowskim, Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego mocą ustawy z 4.7.2019 r., MoP 2019/18, s. 983; Parafianowicz Joanna. Art. 156(1). W: Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz do niektórych przepisów. System Informacji Prawnej LEX, 2019.

Zawarcie takiej ugody jest możliwe na podstawie art. 54a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych wykonanie ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej zawartej zgodnie z przepisami prawa.

Celem tego przepisu jest dokonanie pewnej racjonalizacji działań, sił i środków, które mogą być wydatkowane na obronę przed pozwem czy postępowaniem arbitrażowym, którego zasadność z dużą dozą prawdopodobieństwa zostanie uznana przez sąd oraz w odniesieniu do którego koszty obrony przed roszczeniem mogą zostać uznane za nieadekwatne do skali problemu³⁶. W literaturze wskazuje się, że „*[k]orzyść wynikająca z zawarcia ugody powinna być zatem dostrzegana szeroko, tj. w odniesieniu nie tylko do samej jednostki, lecz także odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu j.s.t. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych, może bowiem dojść do sytuacji, gdy jednostka zawierająca ugodę nie odniesie bezpośrednich korzyści, ale powstaną one po stronie Skarbu Państwa albo budżetu j.s.t.*”³⁷.

Ocena skutków ugody powinna być dokonana przez gminę pisemnie i uwzględniać okoliczności konkretnej sprawy, w tym zasadności żądań, możliwości ich zaspokojenia, przewidywanego czasu trwania i kosztów postępowania sądowego, ewentualnie innych okoliczności istotnych dla danej sprawy, które mogą wpłynąć na ocenę skutków. W oparciu o powyższe można rozważyć i zaproponować stronie powodowej warunki ugody w przedmiocie roszczeń o zapłatę z tytułu niedoszacowania kwoty dotacji.

Wskazana formuła zakończenia sporu poprzez zawarcie ugody może ograniczyć wysokość środków wydatkowanych w związku z przedmiotowymi roszczeniami. Taka uгода może zostać zawarta także w wyniku mediacji, która może pomóc stronom ustalić satysfakcjonujący kompromis.

³⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017 r. poz 933)

³⁷ Majka Paweł. Art. 54(a). W: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019.

V. Konkluzje i rekomendacje

- Praktyka sądów cywilnych wskazuje na to, iż te najprawdopodobniej nadal będą uznawały się za właściwe do rozpatrywania sporów o wypłatę dodatkowej kwoty dotacji.
- Należy sprawdzić żądanie powoda wyrażone w pozwie co do tego, czy powód dochodzi spełnienia pierwotnego świadczenia czy też roszczenia odszkodowawczego.
 - Jeśli powód dochodzi roszczenia odszkodowawczego należy podkreślać niewykazanie przesłanek koniecznych do zasądzenia takiego roszczenia (jeśli powód nie wykazał wszystkich swych twierdzeń odpowiednimi dokumentami). Sam fakt niewypłacenia dotacji w odpowiedniej wysokości samo w sobie nie stanowi jeszcze o fakcie powstania uszczerbku na majątku, a co najwyżej o nienależyтым wykonaniu zobowiązania przez pozwaną. Powód musiałby wykazać, które konkretnie zadania pokrywane dotacjami zostały sfinansowane ze środków pochodzących z majątku prowadzących placówkę i w jakiej wysokości oraz, że gdyby pozwana przekazała dotacje w należytym wielkości, nie doszłoby do szkody, w czym wyraża się związek przyczynowy pomiędzy nienależyтым wykonaniem zobowiązania a powstałym uszczerbkiem w majątku powoda. Wobec prawdopodobnych trudności dowodowych powyższe może stanowić skuteczną przeszkodę w dochodzeniu tego typu roszczeń.
 - Jeśli powód dochodzi spełnienia świadczenia, to należy żądać wykazania przez powoda, że jest w stanie jeszcze wydatkować ewentualnie zasądzoną kwotę zgodnie z przeznaczeniem dotacji, tj. użyć na pokrycie wydatków za lata, których dotacja dotyczy, a w przypadku niewykazania powyższego przez powoda – podnosić niezgodność roszczenia z art. 5 kc poprzez niezgodność żądania ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa z uwagi na celowy charakter dotacji łączony z niemożnością przeznaczenia środków na cel wskazany w ustawie.
- W przypadku dokonania cesji wierzytelności dochodzonej roszczeniem należy sprawdzić treść umowy cesji (przelewu) wierzytelności. Sądy uznają, iż niedopuszczalnym jest dokonanie cesji dotacji ze względu na jej celowy i ściśle osobisty charakter, a w przypadku dochodzenia roszczenia odszkodowawczego należy koniecznie wykazać określone przesłanki, co wobec prawdopodobnych trudności dowodowych może stanowić skuteczną przeszkodę w dochodzeniu tego typu roszczeń.

- **Warto sprawdzić terminy przedawnienia, także w kontekście nowelizacji zasad obliczania terminów przedawnienia z roku 2018 r.**
- **Ze względu na tryb dochodzenia przedmiotowych roszczeń, dla ograniczenia ryzyka uwzględnienia powództwa istotne jest zachowanie odpowiedniej aktywności w zakresie podejmowania czynności procesowych w celu wykazania braku uzasadnienia (w szczególności na gruncie dowodowym) roszczenia dochodzonego przez podmiot prowadzący przedszkole niepubliczne.**
- **Każdorazowo warto rozważyć, czy w danym przypadku nie będzie uzasadnione zawarcie ugody na podstawie art. 54a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.**

Piotr Koźmiński
radca prawny

Konsultant

Piotr Kołodziejczak
radca prawny

Partner

Paweł Kaźmierczak
doradca podatkowy
nr wpisu 11747

Partner